

## 농촌 주거의 질 향상을 위한 지원현황과 정책방향

# Policy Supports and Directions for improvement on Quality of Rural Housing in Korea and America

전영미\* · 김은영\*\*

Jeon, Yeong-Mi · Kim, Eun-Young

### Abstract

The purpose of this study is to suggest basic data to establish policy directions for improvement on quality of rural housing in Korea. A literature survey were used for study. The contents of survey includes policy supports in rural Korea and rural America. The results of the study grasped the situations that the newly built and repair, a vacant house, landscape and welfare with the support of rural housing policy in Korea. Also rural affordable housing policy examined supports of RHS programs in USDA variously. Based on the results, some policy directions to rural housing and community were suggested.

키워드 : 농촌주거, 생활의 질, 주택정책, 커뮤니티, 지불가능성

Keywords : Rural Housing, Quality of Life, Housing Policy, Rural Community, Affordability

## 1. 서론

### 1.1. 연구의 배경 및 목적

산업화, 도시화에 의한 이농현상으로 농어촌 지역의 인구비율은 '65년 55.1%에서 '00년 8.7%로 급격히 감소하였다. 이는 청·장년층의 현저한 감소와 인구의 공동화, 고령화, 부녀화 추세로 이어져 휴경지, 폐경지도 늘고 있다. 또한 농업 소득의 저하와 불안정성으로 인해 농촌 경제의 자립기반도 약화되고 있다. 이와 같이 지속적인 인구비율의 감소로 농촌 지역사회의 위축은 물론 경제의 자립기반도 점차 약화될 것으로 예측된다.

이러한 농촌지역의 문제에 대처하기 위하여 그린투어리즘 정책의 도입과 『농어업인삶의질향상및농어촌지역개발촉진에관한특별법(안)』을 입

법하려는 움직임이 일고 있다. 이는 농외소득의 향상과 복지차원에서 농어촌 주민의 삶의 질을 향상시키고 지역간 균형발전을 도모하기 위한 목적으로 기초생활의 여건을 개선시키는데 관심을 두고 있다.

생활의 질을 향상시키고 경제적인 안정을 이루기 위해서는 개개의 주택과 이들이 형성하는 커뮤니티의 역할이 매우 중요하다. 그러나 그 시발점은 여전히 '기초 생활여건의 개선'에 머물고 있어서 지역사회 활성화와 경제활동의 기반을 구축하기에는 정부의 지원내용이 다양하지 않은 편이다.

### 2.2. 연구목적 및 범위

본 연구의 목적은 농촌 주거의 질을 향상시키기 위한 정책 방향을 모색하는데 있다. 이에 국내와 미국의 농촌주택과 관련된 정책의 지원 현황과 내용을 살펴보고, 국내에서의 한계점과 미

\* 정회원, 농업기반공사 농어촌연구원, 이학박사

\*\* 정회원, 연세대 주거환경학과, 박사과정 수료

국에서의 시사점을 바탕으로 정책방향을 검토하려고 한다.

본고는 문헌을 토대로 농촌주택<sup>1)</sup>과 마을 및 지역단위에서 농촌주택을 지원하는 내용을 다룬다. 외국 사례에 있어서는 미국<sup>2)</sup>만을 대상으로 한다.

## 2. 국내의 농촌주택 및 정책 지원 현황

### 2.1. 국내 농촌주택의 개요

'00년 현재 총 인구의 20.3%(9,380,957명)가 농촌지역<sup>3)</sup>에 거주하며, 주택 수는 2,836천호이다. 단독주택(1,991천호, 70.2%)의 형태가 과반수이며, 자가 비율(2,238천호, 78.9%)이 높은 편이다. 그리고 '90년대 이후에 신축된 경우가 과반수이나 '80년대 이전에 지어진 주택 수도 31.2%이다. 주택의 상태를 고려할 때 수리가 필요한 가구는 전체 가구 중 59.8%이며, 이 중 25.8%가 당장 수리를 요하고 있다. 따라서 주택에 대한 불만 중 노후화에 대한 불만이 다소 높은 편이다(통계청, 2003).

거주자들은 고령화 추세이며, 그 중 농가의 가계비 지출을 살펴보면 가구 당 17,858천원(월 평균 1,488천원)으로 주거비가 차지하는 비율이 6.9%이며, 도시의 주거비의 배가 소요되어 주거비 부담이 적지 않은 편이다<sup>4)</sup>.

- 1) 농어촌주택개량촉진법의 정의를 따름. 즉 읍·면 지역, 광역시를 포함한 시의 동(洞)지역 중 국토의계획및이용에관한법률에 의하여 지정된 상업 및 공업지역을 제외한 지역에 위치하는 건축물을 의미. 동(洞)지역의 주거지역도 제외.
- 2) 국내의 특성과 여러 가지 면에서 다르므로 직접 적용하기엔 한계가 있으나 오랫동안 다각적인 차원에서 주거의 질을 향상시키기 위한 지원을 하고 있으므로 내용에 대한 시사점을 찾기에는 충분할 것이다.
- 3) 상기 농어촌주택이 위치한 곳을 말하나, 농촌주택의 통계는 읍·면 지역을 의미.
- 4) 2002년 농가의 총 가계비 17,858천원, 주거비 1,234천원(6.9%), 도시의 총 가계비 21,923천원, 주거비 745천원(3.4%). 통계청(2003), 도시가계연보, 농가경제통계

### 2.2. 국내 농촌주택의 기본 정책방향과 담당기관

농촌주택의 정책은 농어촌 생활환경의 개선을 목적으로 관련법 농어촌정비법('94.12.22)<sup>5)</sup>과 농어촌주택개량촉진법('95.12.29)<sup>6)</sup>에 근거하고 있다. 그 주된 기본 방향은 농수산업의 경쟁력 향상과 열악한 주거환경을 개선하고 도시와의 격차에 의한 거주자의 요구를 충족시키는데 있다.

농촌 주택에 대한 지원은 행자부, 농진청이 주도하였으나 '90년대 이후 농림부에서 활발하게 개입하고 있으며, 최근 지자체와 보건 복지부에서도 관심을 가지고 있다. 주택과 관련된 주된 지원금은 농어촌특별세(국세)이며, 이는 농어업의 경쟁력 강화와 기초 복지 인프라 구축 및 지역개발을 위한 목적세이다. 그 외의 재원으로는 지방비, 농협, 주택기금 등이 있다.

### 2.3. 국내의 농촌주택에 대한 지원 현황

농촌주택은 정책수단인 관련사업을 통해 그 지원현황을 파악할 수 있다.

#### 1) 주택 신축 및 개량(용자사업)을 통한 물리적 질 개선

주택 신축 및 개량을 통한 주택 지원은 크게 마을단위와 주택단위로 구분되며, 전자의 경우 행자부의 취락구조개선, 농림부의 문화마을사업과 정주권개발사업, 후자의 경우 행자부의 농어촌주택개량사업과 농진청의 부엌·목욕탕 개량사업이다. 농진청의 부분개량은 전면적인 주택개량이 어려운 영세 농어민을 대상으로 하고 있다. 지원방식에 있어서 금액만 약간의 차이가 있을 뿐이다. 단, 개별 주택보다 마을단위에서 지원되는 경우 지원 혜택의 주택 수가 많아지므로 물리적인 질 개선에 있어서 효과가 있으며, 신규 조성형의 마을에 있어서 더욱 그러하다.

#### 2) 빈집 정비를 통한 환경개선과 지역사회 활성화

- 5) 종합정비 차원에서 접근, 신규 조성 마을에서의 집단화된 주택 신축, 기존마을의 토지와 주택의 합리적인 재배치 등
- 6) 노후 불량한 농어촌주택의 개량을 촉진하고 뒤떨어진 주거환경의 향상을 도모하기 위한 목적

빈집<sup>7)</sup>은 농촌 주민들의 이농현상과 고령화 추세에 비례하여 날로 심각해지고 있으며, 마을 경관이나 주민 안전문제에 큰 장애가 되고 있다. 행자부에서 철거비용의 지원과 재활용을 위한 농어촌 빈집 정보 센터를 운영하여 정보를 제공하고 있다.

빈집 대부분이 낡은 주택이며, 일부는 구조체가 견실하여 얼마든지 재활용이 가능하다. 최근 빈집을 신축 또는 개축하여 주말용 주택, 전원주택 등으로 직접 활용하거나 임대, 매각 또는 분양하기도 한다.

### 3) 주택경관 지원을 통한 경관주택의 장려

강원도에서는 주택의 경관을 장려하는 것은 물론 최근 농촌관광의 수요에 부응하여 '03년부터 '경관주택 특별보조·융자제도'와 '건축활성화 농촌경관 숙박시설 확충사업'을 추진할 계획이다. 이 제도를 실시하기 위하여 '강원도경관주택 지원조례(2003.6)'등의 지원 근거를 마련하였으며, 인증기준 형식의 주택경관 가이드라인과 차별화된 친환경 건축물 등을 권장하고 있다.

### 4) 복지차원에서 주거급여

'00년 10월부터 실시된 국민기초생활보장제도는 최저 생계비<sup>8)</sup> 이하의 모든 저소득층의 기초생활을 보장하고 종합적 자활지원 서비스를 제공하는 종합 빈곤정책이다. 이 제도의 다양한 급여 중 주거급여제도가 최초로 도입되어 저소득층의 주거복지 향상을 위한 구체적인 정책방안이 시행되고 있으나 대상 선정에서 농촌 거주민의 특성을 감안하지는 않았다. 주거급여<sup>9)</sup>는 수급자에게 주거안정에 필요한 비용을 현금 또는 현물급여로 지급하여 보다 나은 주거환경에서 거주할 수 있도록 유도하기 위함이다.

7) '00년 현재 총 77,125호임. '01년까지 33,837호(43.9%)를 정비, '08년까지 정비 완료 할 계획(행자부, 2002).

8) 국민의 소득·지출수준, 수급자의 생활실태, 물가 상승률 등을 고려하여 결정, '99년 대도시 225,338원, 중소도시 174,833원, 농어촌 114,837원.

9) 주거급여의 종류는 임차료, 전·원세 보증금 대여, 유지수선지원, 주거안정지원비

## 3. 미국의 농촌주택 및 정책지원 현황

### 3.1. 미국 농촌 주택의 개요

농촌지역<sup>10)</sup>에 사는 사람의 수는 미국 전체인구의 약 22%(2000년 현재), 대략 2천 2백만명이다. 주택은 1가구 1주택이 보편적이거나 3/4의 가구가 자가소유이며, 그 형태는 최근 들어 모바일 홈(Mobile Home)<sup>11)</sup>의 수요가 급작스럽게 늘어나서 농촌지역에 있는 주택형태의 15%를 차지할 정도이다.

주택을 중심으로 한 커뮤니티 변화는 과거에 비해 거주자의 생활환경이 개선되었으나 아직도 많은 미국의 농가는 열악한 주거생활을 하고 있어 정부의 지원 대상이 되고 있다. 특히 저소득층, 인디언(Native American), 히스패닉(Hispanic)이민자와 노년층, 그리고 어린이를 가진 가구에 대한 전반적인 주거대책에 중점을 두고 있다. 특히 고령화에 따른 노인가구가 도시보다 많아져 주택문제의 큰 부분을 차지한다.

농촌 가구의 8.2%, 대략 180만명의 가구는 주거의 질에 있어서 매우 열악한 상태이다. 안전하고 주거비를 감당할 수 있는(affordable)생활환경인가를 삶의 질을 결정하는 주된 요인으로 본다(HAC, 2000).

### 3.2. 미국의 농촌 주택에 대한 정책 방향

#### 1) 미국 농촌주택의 기본 정책 방향

미국 농촌주택의 정책은 자연경관의 유지를 기본 방향으로 하되 그 대상에 있어서는 아이, 노인<sup>12)</sup>, 저소득층을 지원하고 있다. 즉 농촌의 도시화를 방지하면서 역사적, 전통적인 경관을

10) 여기에서는 비도시(Nonmetropolitan)지역을 농촌(Rural)으로 간주. 도시지역에 포함되지 않는 곳으로 약 10,000~25,000명의 인구를 지닌 지역

11) Mobile Home은 Manufactured Housing(미리 만들어진 구조체를 필요한 곳으로 옮겨서 거주하게 하는 형태)을 말한다. 저렴(평균 2만불)하여 저소득층이나 젊은 층, 저학력층, 혹은 싱글가구들이 주로 선호

12) 이들의 변화하는 주거요구를 수용하기 위하여 정부지원의 노인주거에 대한 만족도 및 요구사항을 조사하는 등 최대한의 거주자 위주의 디자인을 도모

유지하려는 노력들이 많다. 농촌지역 안에서도 아이의 교육이나 개인의 발전을 이룰 수 있는 생활의 터전이 될 수 있도록 계획하고 또한 저소득층의 삶의 질 향상을 주택을 통해 이루어지도록 하는 것을 기본으로 한다.

## 2) 정부의 기금마련 대안

농촌 지원을 위한 경제적 대책으로는 정부자금과 민간자금을 적절하게 활용하는 방법을 고안하여 각 지역상황에 맞도록 응용하여 실행하고 있다. 현재 자금지원의 방법으로 가장 대표적으로 쓰이는 것은 “A Leverage Loan”이다. 정부의 자금이 민간자금을 공공 프로그램에 쓰일 수 있도록 끌어들이는 지렛대 역할을 한다는 개념으로 공공기금과 민간기금을 함께 사용해서 저리로 개축 자금(loan)을 지원한다.

### 3.3. 미국 농촌주택의 지원 담당기관과 지원 현황<sup>13)</sup>

#### 1) 농촌주택의 지원 담당 기관

미농무성(USDA)은 농촌지역의 전반적인 일을 관장하는 연방정부기관으로서 농촌 거주민의 생활환경 개선을 위한 정책을 주관한다. RHS와 RDC프로그램을 운용하며, 정책의 기본개념을 농촌 거주자와 커뮤니티의 발전에 두고 있다. 특히 RHS에서 주택에 관한 전반적인 것을 직접 담당하며, 주거문제를 단순히 경제적·물리적인 문제로서만 보는 것이 아니라 거주자의 전반적인 삶이 영위될 수 있도록 사회 복지 차원에 중점을 두고 다각적인 지원을 하고 있다.

#### 2) RHS의 지원현황

RHS의 주된 업무는 융자(Loan)와 지원금을 활용하여 주택의 수리, 구매, 신축 등에 지원을 한다. 한편 저소득층, 노인거주자, 무주택자(Homeless), 농부 등을 대상으로 저렴한 가격의 임대주택을 지원 공급한다. 이 때 제반 커뮤니티 시설의 공급도 함께 이루어지는 것이 특징이다. RHS의 프로그램을 크게 3가지로 나누어 소

개하면 다음과 같다.

#### (1) 주택의 자가소유 프로그램(Homeownership Programs)

주택의 자가율을 높이기 위하여 수혜자의 특성에 따라 다양한 융자 정책을 지원하고 있으며, 그 종류는 다음과 같다.

표 1. RHS의 자가소유 프로그램 종류와 내용

구분	내용
직접융자 (Direct Loan Program) Section502	전체 평균소득의 50%이하 소득을 갖는 사람에게 지급
보증자금대출 (Guaranteed Loan Program) Section502	저소득자가 집을 구입할 때 다운페이(downpayment)없이, RHS가 융자금의 90%를 보증
주택개량융자 및 자금대출 (Home Repair Loan and Grant Program) Section 504	노인이나 극빈자의 집을 수리해야 할 경우 지원, 62세 이상의 노인가구의 경우 7,500불까지도 받을 수 있음
상호 자조주택 (Mutual Self-Help Housing Program) Section 523	건축에 쓰이는 인건비의 65%를 집의 소유주가 차지하도록 하여 소유주가 부담하는 전체 비용을 경감. 정부에서는 6-12 가족을 집단화하여 건축에 참여하도록 감독 관리

#### (2) 임대주택 프로그램(Rental Housing Programs)

임대주택 프로그램은 농촌의 주민, 농가, 저소득층, 노인 등을 대상으로 보조금 지원과 자금대출을 해주어 주거비의 부담을 경감시켜주고 주택 개선에 기여한다.

#### (3) 지역시설 프로그램(Community Facilities (CF) Programs)

이 프로그램은 농촌 커뮤니티에 꼭 필요한 공공건물의 계획과 커뮤니티 관리자를 통한 거주자 생활상의 여러 문제들을 해결해 주고 있다. 또한 저소득층의 고용 및 교육 기회를 부여하는 지원도 병행하는 등 경제활동의 기회를 마련해 주기도 한다.

13) USDA(1998.11). Rural Housing Service Progress Report.

표 2. RHS의 임대주택 프로그램 종류와 내용

구분	내용
농촌임대주택 (Rural Rental Housing Program) Section 515	평균소득이 50%이하인 저소득층의 임차인을 대상
농가 주택 (Farm Labor Housing Program) Section 514/516	농장 거주자로서 텐트나 가건물 등의 매우 열악한 주택에서 사는 사람에게 자금 지원. 1998년에는 419개의 새로운 주거동 건축, 7개의 임대단지 개량 보수
임대보조 (Rental Assistance Program) Section 521	농장 임대주택 거주자에게 보조금 지원하여 저소득자나 노인거주자의 집세 부담 경감
농촌임대주택 보증대출 (Rural Rental Housing Guaranteed Loan Program) Section 538	농촌지역의 저렴한 임대주택을 개발하는데 쓰이는 자금을 보증대출
주거유지자금대출 (Housing Preservation Grant Program) Section 533	극빈자 주택 즉, 주로 비영리 단체건물, 지역정부의 건물, 미국인디안 거주지의 개량 지원. 주택개선과 전체 커뮤니티의 환경개선에 의미를 둠

그리고 거주자들 스스로가 자립할 수 있도록 지원한다. 맞벌이부부 가족의 아이들을 위한 탁아소시설을 운영하고, 직업훈련 프로그램을 통해 농촌주민 스스로가 삶을 개척할 수 있는 터전을 마련해 준다. 또한 노인 거주자들을 위한 데이케어(adult day care center)를 운영하고 주택의 수리 및 관리를 보조한다. 캘리포니아의 경우에는 노인들을 위한 지역서비스로서 식사제공, 집 바우치, 주택의 물리적 관리유지, 거주자들간의 교제를 위한 만남의 장소, 도서관, 공작실, 운동실, 세탁실, 미용원, 이발소 운영 등의 서비스를 제공한다.

#### 4. 결론

농촌주택의 문제해결은 단순히 주택 자체의 물리적 개선만을 의미하는 것이 아니라 주택과 이를 둘러싼 주변의 자연·사회·경제적 환경의

전반적인 개선을 뜻한다. 위의 내용을 토대로 농촌 주택의 지원에 대한 한계점과 미국의 정책 지원에서의 시사하는 바를 토대로 정책방향을 정리해보았다.

1) 노후화된 주택의 개선에 대한 지원방식에 변화가 있어야 할 것이다.

국내의 농촌주택에 대한 지원은 “농수산업의 경쟁력 향상과 열악한 주거환경의 개선을 통한 도농격차의 해소”에 기본방향을 두고 있다. 각 부처별 주택개발촉진에 치중하여 농촌 주택의 개선에는 어느 정도 기여하였으나 주택의 극부적인 단위 지원만으로는 지속되는 노후화에 대처하기엔 미흡한 편이다. 마을·지역단위에서의 경관유지와 함께 중앙정부의 적극적인 지원이 필요하다.

2) 주택단일의 문제가 아닌 농촌지역의 문제와 연결된 지원정책이 미흡하므로, 커뮤니티차원에서의 다양한 지원방식이 요구된다.

미국의 경우 주택자체에 대한 관심 이외에 저소득층, 노인, 아동 등 사회문제의 대상으로서 개인에 대한 관심을 가지고 주택문제를 해결하려는 의지를 갖고 있다. 반면, 우리 농촌에서는 지역사회와 경제활성화를 도모하기 위한 노력으로 개량 및 경관 지원과 빈집정비 등의 지원이 있으나 지역의 사회문제를 해결하기에는 미흡한 편이다. 즉 주택이라는 물적 시설물의 조건이나 사업과 관련된 내용을 담을 뿐 아직 거주자의 특성까지 반영하고 있지는 못하다.

또한 개인이나 지역의 경제력과 무관하게 주택자금의 재정지원 수준이 일률적이며, 지자체의 재량권이 제약되어 있는 편이다. 소유자 뿐 아니라 생산자를 지원하는 프로그램 등 다양한 지원 내용을 검토하여 지역 경제의 활성화와 연계시켜야 할 것이다.

3) 주거와 복지의 이원화된 정책으로 주거복지정책에 대한 관심을 기울여야 할 것이다.

주택 서비스가 사회보장제도의 일환으로 다루어진 역사가 있는 미국과는 달리 우리나라는 복지차원에서 주거급여제도를 막 도입한 단계이다. 기초복지차원에서 농촌 주민의 특성을 반영하기엔 미흡하므로 복지특별법의 입안으로 향후 주거복지

정책에 대한 관심과 지원이 뒤따라야 할 것이다.

### 참고문헌(수정본)

1. 고철 외(2002). 주거정책과 복지정책의 연계방안 연구. 국토연구원.
2. 전영미(2002). 농촌환경의 변화에 따른 농촌주택의 개선과제. 농어촌과 환경 76호. 농림부·농업기반공사
3. 통계청(2003). 사회통계조사보고서.
4. 행자부(2002). 지역진흥업무현황. 지역진흥과.
5. Housing Assistance Council(2000). Why Housing Matters: HAC's 2000 Report on the State of the Nation's Rural Housing.
6. Housing Assistance Council(2003). A Guide to Federal Housing and Community Development Programs for Small Towns and Rural Areas.
7. Joseph N. Belden & Robert J. Wiener(1999). Housing in Rural America: Building Affordable and Inclusive Communities. SAGE Publications, Inc.
8. Nolan, J. E.(2001). Rural Cooperative Housing for older Adults: An Emerging Challenge for Extension Educators. Journal of Extension. Vol.39 No.2
9. USDA(1998) Rural Housing Service Progress Report.